

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15247>

Please be advised that this information was generated on 2014-11-11 and may be subject to change.

Horizontale werking van grondrechten?

Het gerechtshof in Den Bosch heeft een interessante uitspraak gedaan over de 'horizontale werking van grondrechten'.



door prof.
mr. C. A. J. M.
Kortmann
hoogleraar te
Nijmegen

Artikel 5 van het reglement voor de NV Luchthaven Zuid-Limburg, een reglement vastgesteld op basis van artikel 132 van de Regeling toezicht luchtvaart, bepaalt:

'Tenzij hiervoor door de Raad van bestuur van de NV Luchthaven Zuid-Limburg toestemming is verleend, is het een ieder die zich op de luchthaven bevindt verboden:

- a. een bedrijf te vestigen anders dan waarvoor vergunning op grond van de Luchtvaartwet is verleend, een beroep uit te oefenen of een standplaats voor verhuur of verkoop in te nemen, dan wel te venten;
- b. reclameborden of aanplakbiljetten aan te brengen, vlugschriften, drukwerken of circulaires te verspreiden;
- c. op of aan gebouwen, hekwerken, borden of plaveisel, letters, cijfers of tekens aan te brengen, te tekenen, te krassen of te schilderen;
- d. enige openbare inzameling te houden;
- e. spelen of wedstrijden te houden of te organiseren, dan wel voor het publiek toegankelijke bijeenkomsten tot ontspanning of vermaak te doen houden dan wel optochten te houden of te organiseren;
- f. in het openbaar redevoeringen te houden.

Nadere beschouwing van deze bepaling voert al snel tot de gevolgtrekking dat zij, behoudens toestemming van de Raad van bestuur, een aantal gedragingen verbiedt, waarvoor ook de nieuwe Grondwet het een en ander te berde brengt: de vrijheid van drukpers, van meningsuiting, het recht van vergadering, vereniging en betoging en de vrijheid van onderwijs.

Weliswaar zijn krachtens enige additionele

artikelen nog niet alle van deze vrijheden grondwettelijk gegarandeerd, maar met de vrijheid van drukpers, van meningsuiting, vereniging en vergadering en van onderwijs is dit wel het geval.

De vraag die nu rijst is of voorschriften als vervat in artikel 5 van het vorenvermeld reglement verenigbaar zijn met de grondwettelijke garantie van de voornoemde grondrechten. Het betreft hier het vraagstuk van de zgn. horizontale werking van grondrechten, dat wil zeggen de werking van grondrechten tussen burgers onderling.

Regering voorstander

Tijdens de parlementaire behandeling van hoofdstuk I van de nieuwe Grondwet heeft de regering herhaaldelijk te kennen gegeven voorstander te zijn van horizontale werking van grondrechten. Onder verwijzing naar een groot aantal rechterlijke uitspraken stelde zij dat de horizontale werking van grondrechten in de jurisprudentie zou zijn erkend. Weliswaar zou deze werking niet altijd even 'sterk' zijn. Er zou een glijdende schaal van horizontale werking bestaan, lopend van een opdracht aan de wetgever om een bepaald beginsel ook in particuliere verhoudingen te verwezenlijken tot het geval waarin beperking van een grondrecht slechts zou kunnen plaatsvinden op grond van een grondwettelijke beperkingsclausule.

Elders heb ik reeds gesteld dat de jurisprudentie, waarnaar de regering ter staving van haar standpunt verwees, niet duidt op aanvaarding door de rechter van horizontale werking, doch dat daaruit veeleer moet worden afgeleid dat de rechter zijn best doet de aanhangige geschillen te beslechten aan de hand van louter privaatrechtelijke noties (vgl. C. A. J. M. Kortmann, *De grondwetsherziening 1983*, blz. 43 ev.).

Uitspraak Den Bosch

Nu verwees de regering naar rechterlijke uitspraken, gedaan vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet. Het viel nog te bezien of de rechter na 17 februari 1983 geneigd zou zijn de grondrechten wel in horizontale verhoudingen toe te passen. In dit opzicht is een arrest van het Hof te 's-Hertogenbosch van 13 ja-

nuari 1984 (ongepubliceerd) interessant. Het is een arrest gewezen in appel van een kort geding-vonniss van de president van de rechtbank te Maastricht.

Eiser had de NV Luchthaven Zuid-Limburg gedagvaard en gevorderd de NV te veroordelen en te bevelen toe te staan, zonder voorafgaande toestemming en zonder beperkingen op de luchthaven vliegstructie te geven, daarvoor reclame te maken en daartoe vergaderingen te beleggen. Ter toelichting stelde eiser dat artikel 5 van het vorenvermelde reglement onverbindend is wegens strijd met de in de Grondwet en de Europese conventie verankerde grondrechten van de vrijheid van onderwijs, van meningsuiting en vergadering.

Kortom: eiser vroeg toepassing van grondrechten in privaatrechtelijke verhoudingen.

De president van de rechtbank overwoog echter: 'vermogen Wij niet in te zien dat enig grondrecht als door eiser bedoeld gedaagde als privaatrechtelijke rechtspersoon zou verplichten eiser zonder enige daartegenover staande verplichting toe te staan op het haar in eigendom toebehorend luchtvaartterrein het beroep van vliegstructeur uit te oefenen. Er bestaat naar ons voorlopig oordeel dan ook geen grond om artikel 5 van het reglement – zonder welke bepaling overigens gedaagde evenzeer de eis van toestemming zou kunnen stellen – onverbindend te achten'.

Het Hof bevestigt het vonnis van de president in nog algemenere en sterkere bewoordingen, stellend: 'dat de bepalingen van de Grondwet en van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden er niet aan in de weg staan dat een natuurlijk of rechtspersoon bij de exploitatie van door hem beheerde goederen – ongeacht of dat bij voorbeeld een schoolgebouw, een horecabedrijf met vergaderruimten, een vliegveld of een jachthaven is – naar eigen goeddunken – zij het uiteraard met inachtneming van de overige geldende wettelijke regels – de condities bepaalt, waartegen hij die goederen – indien hij daartoe bereid is, daar weigering in beginsel vrij staat – ter beschikking van derden stelt; dat daarbij niet ter zake doet of de derde die goederen wenst te benutten tot het geven van onderwijs of het beleggen van een vergadering en dit ook niet anders wordt, indien zich de omstandigheid voordoet dat als gevolg van een weigering of van hoge hem gestelde eisen die derde zich feitelijk belemmerd vindt in zijn voornemen onderwijs te geven of te vergaderen'.

Vervolg op blz. 302

Vervolg van blz. 301

Duidelijke afwijzing

Beide uitspraken bevatten een duidelijke afwijzing van de horizontale werking van grondrechten. Deze afwijzing is des te duidelijker, nu zelfs geen gewag wordt gemaakt van de opvatting van de regering dat de (klassieke) grondrechten zich aan de rechter kunnen voordoen als een belangrijke waarde bij zijn interpretatie van privaatrechtelijke regels en begrippen, dat zij zelfstandig een rechtsbelang kunnen uitdrukken dat de rechter bij zijn afweging van belangen moet betrekken, dan wel dat zij de uitdrukking van een rechtsbeginsel kunnen zijn, waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden kan afwijken.

Ook valt op dat de (regionale) monopoliepositie van het vliegveld Zuid-Limburg geen gewicht in de schaal heeft gelegd. Er wordt althans aan deze omstandigheid geen aandacht besteed.

Uit beide uitspraken mag worden afgeleid, hetzij dat beide rechterlijke instanties geen kennis hebben genomen van de parlementaire behandeling van hoofdstuk 1 van de nieuwe Grondwet, hetzij dat zij, hoewel daarvan op de hoogte, de beschouwingen van de regering over de horizontale werking geenszins als normatief of zelfs richtinggevend beschouwen.

Hoe dat ook zij, de contractsvrijheid van natuurlijke personen en rechtspersonen is in beide uitspraken in bescherming genomen, ook al wordt de uitoefening van grondrechten door een derde daardoor soms feitelijk sterk belemmerd of onmogelijk gemaakt.

Goede weg

Naar mijn oordeel zit de jurisprudentie zo in beginsel op de goede weg. Kiest men voor het standpunt van de regering, en met name voor 'sterke' horizontale werking dan wordt wat er nog aan maatschappelijke vrijheid rest bedreigd. De grondrechten, bedoeld als bescherming tegen de overheid, gaan zich dan ook richten tegen de vrijheid van de burgers onderling. Vervolgens ontstaat dan natuurlijk de neiging een beroep te doen op de overheid om (door middel van wetgeving) nauwkeurig te bepalen in hoeverre men door medeburgers in de uitoefening van zijn grondrechten mag worden beperkt of zelfs in hoeverre men een medeburger bij de uitoefening van zijn grondrechten moet helpen. De brede weg naar de volledige verstatelijking van de maatschappij ligt dan volledig open.

Wie wordt directeur?

De basisschool komt steeds dichterbij

door Beatriz van Esch



De verworvenheden van het kleuteronderwijs mogen niet verloren gaan

Ook wie zich niet dagelijks met die materie bezighoudt, moet het opvallen, dat het onderwijs van kleuterschool tot en met universiteit geweldig in beweging is. Letterlijk alles staat ter discussie: zowel de gewenste inhoud als de filosofieën die daaraan ten grondslag liggen; zowel de invoering van een nieuwe aanpak als de regelgeving die daarvoor nodig is; zowel de huisvesting als de financiering.

Met kleuter- en lager onderwijs hebben alle, met voortgezet en hoger beroepsonderwijs heel wat gemeenten te maken, hetzij als gemeentebestuur, hetzij als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Alle reden om aandacht te besteden aan al doorgevoerde en nog komende veranderingen in deze vormen van onderwijs en de gevolgen daarvan voor de gemeenten.

In een gesprek met drs. C. Tetteroo, plv. hoofd van de VNG-afdeling onderwijs, cultuur, sport en recreatie (OCSR) passeert een aantal behartenswaardige punten de revue.

Basisonderwijs

Op 1 augustus 1985 treedt de wet op het basisonderwijs in werking. Met de invulling van die raamwet zijn zowel de onderwijsgeven, de schoolbegeleidingsdiensten, als de gemeentebesturen koortsachtig bezig.

De meeste gemeenteraden hebben inmiddels een spreidingsplan van levensvatbare basisscholen opgesteld. Nu breken zij zich het hoofd over passende huisvesting voor deze nieuwe onderwijsvorm, waarin kleuter- en lagere school in elkaar moeten overvloeien – dus ook in één gebouw moeten worden ondergebracht.

De onderwijsgeven zijn inmiddels met elkaar in gesprek over de uitgangspunten voor hun eerste schoolwerkplan, dat in de plaats moet komen van het speelwerkplan van de kleuterschool en het leerplan van de lagere school. Bij de invulling van het concept-plan moeten zij de ouders betrekken, via de medezeggenschapsraad, en ook goede afspraken maken met de schoolbegeleidingsdienst, die het hele innovatieproces inhoudelijk moet ondersteunen. Terwijl zij met die invulling bezig zijn, moeten de onderwijsgeven er op bedacht zijn – hun plan zal er op worden getoetst – dat de verworvenheden van het kleuteronderwijs niet verloren mogen gaan. De neiging is groot die van het – altijd royaler vertegenwoordigde – lager onderwijs belangrijker te vinden.

Het bevoegd gezag – dat tevoren zijn toetsingskader moet hebben kenbaar gemaakt – stelt het plan vervolgens vast, waarna de rijksinspectie toetst, of alle ins en outs voldoen aan de wetsvereisten.

Tetteroo: 'Al die instanties moeten vooral